



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 października 2015 r.

Poz. 5180

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.353.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 roku, poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/144/15 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 sierpnia 2015r. w sprawie nadania imienia Kardynała Augusta Hlonda parkowi w Zabrze Kończycach w całości, jako niezgodnej z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i 64 Konstytucji RP oraz z art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1484).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2015 r. Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr XIV/144/15. Zgodnie z treścią § 1 wskazanej uchwały nadano imię Kardynała Augusta Hlonda parkowi pomiędzy ulicami Paderewskiego, Miłą i Olsztyńską w Zabrze. Szkic sytuacyjny z lokalizacją obiektu stanowi załącznik do uchwały. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 8 września 2015r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz uchwałę Nr VII/60/11 Rady Miejskiej w Zabrze z dnia 14 marca 2011r. w sprawie zasad stosowanych przy nadawaniu nazw ulicom, placom i innym obiektom miejskim na terenie miasta Zabrze.

Pismem Nr NPII.4130.18.93.2015 z dnia 22 września 2015r. organ nadzoru zwrócił się – na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym - do Prezydenta Miasta Zabrze o udzielenie informacji, komu przysługuje prawo własności działek, na których położony jest park, któremu na mocy ww. uchwały nadano imię.

Z pisma Nr IK-III.7021.2.272.2015.DR z dnia 25 września 2015r. Prezydenta Miasta Zabrze wynika, że park położony pomiędzy ulicami Paderewskiego, Miłą i Olsztyńską w Zabrze Kończycach składa się z trzech sąsiadujących ze sobą nieruchomości. Działka o numerze ewidencyjnym 3153/10 jest własnością Gminy Zabrze we władaniu Prezydenta Miasta Zabrze. Natomiast na mocy Umowy Nr CRU/866/2008 z dnia 14.04.2008 r. wraz z Aneksem Nr 1 z dnia 25.09.2013 r. oraz Aneksem Nr 2 z dnia 30.07.2015 r., działki o nr 3981/10, 3934/10 zostały użyczone Gminie Zabrze na czas nieoznaczony od Parafii Rzymsko-Katolickiej p.w. Bożego Ciała przy ul. Olsztyńskiej 5 w Zabrze.

Zatem jak wynika z powyższego obszar obejmujący teren parku, któremu nadano imię **nie stanowi w całości** własności miasta Zabrze.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała jest niezgodna z prawem. Narusza ona bowiem przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 64 Konstytucji RP.

Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – wskazany w podstawie prawnej uchwały - zawiera co prawda domniemanie kompetencji rady gminy. Jednakże, zdaniem organu nadzoru, gmina jest uprawniona do nadania imienia m.in. parkowi, korzystając ze swych uprawnień właścicielskich, ale tylko w przypadku, gdy zlokalizowany jest on na terenie, którego wyłącznym właścicielem jest gmina. Niedopuszczalnym jest więc

nadanie przez gminę imienia parkowi, który nie jest w całości własnością gminy, z uwagi na brak podstawy prawnej do takiego działania.

Ponadto należy mieć na uwadze również przepis art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który niewątpliwie wyznacza granice działania gminy, a tym samym jej organów. W jego rozumieniu gmina to wspólnota samorządowa, którą tworzą mieszkańcy gminy, oraz odpowiednie terytorium. Tak zatem do tych elementów (wspólnoty samorządowej i terytorium) będzie ograniczone publiczne władztwo gminy i jej organów. Gmina – jako jedna z jednostek zasadniczego podziału państwa - istnieje na określonym terytorium, rozumianym jako wyodrębniony granicami obszar, przestrzeń i na tym tylko terytorium może działać, sprawować władztwo publiczne, w tym władztwo planistyczne, i w stosunku do tego terytorium posiada wszelkie uprawnienia regulacyjne (prawo stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawnych, przepisów porządkowych, podatków i opłat lokalnych). W ramach tego władztwa gmina, jako organ administracji publicznej, wykonuje przypisane jej prawem zadania, a w wykonywaniu ich korzysta z określonych środków prawnych, właściwych władzy państwowej. W tym ujęciu wszelkie jej działania, mające swe źródło tylko i wyłącznie w wyraźnej podstawie prawnej, podejmowane są w sferze tzw. *imperium*. W kontekście tych działań zatem terytorium gminy traktowane jako obszar, na którym jedynie ta gmina w tych działaniach jest właściwa.

Obok takiego rozumienia terytorium (w sensie publicznoprawnym) nie może jednak schodzić z pola widzenia rozumienie go w sensie prywatnoprawnym. W tym aspekcie danym terytorium niezależnie od tego, czy znajduje się na terenie danej gminy, czy nie, władają różne podmioty prawa cywilnego: w tym oczywiście również gmina – jako osoba prawna, Skarb Państwa, i inne osoby prawne i fizyczne. Różne są też tytuły i formy prawne tego władania: własność, użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe, posiadanie itp. Działania zaś gminy w takim ujęciu podejmowane są w sferze tzw. *dominium*.

Oczywiście zarówno w sferze *imperium*, jak i w sferze *dominium* gmina zobowiązana jest przestrzegać prawa własności innych podmiotów. O ile jednak w tym pierwszym przypadku – wskutek władczych działań gminy - prawo własności może być w pewien sposób odgórnie ograniczone (np. poprzez władztwo planistyczne, opodatkowanie, nazywanie dróg wewnętrznych) – oczywiście wyłącznie na mocy wyraźnego przepisu ustawy – to w tym drugim przypadku taka sytuacja nie może mieć miejsca. Tu wszelkie bowiem działania gminy – sprowadzonej do roli równorzędnego partnera w stosunkach cywilnoprawnych - odbywają się na zupełnie innej płaszczyźnie, z bezwzględnym poszanowaniem prawa własności. Prawo własności bowiem jest najszerszym prawem rzeczowym – prawem chronionym przez państwo (art. 21 ust. 1 i 64 ust. 2 Konstytucji RP) i przez nie jednostce gwarantowanym (art. 64 ust. 1 Konstytucji RP). Prawo własności jest prawem bezwzględnym i skutecznym *erga omnes*. Zgodnie z Konstytucją RP każdy ma prawo do własności, która podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej i która może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 Konstytucji RP). Tym samym prawo własności jednostki (niezależnie od tego, czy to osoba fizyczna czy prawna) musi być zawsze przez gminę respektowane - i to przede wszystkim w sferze *dominium*, w sferze *imperium* zaś może być ograniczone, przy czym tylko i wyłącznie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy.

Reasumując należy stwierdzić, Rada Miasta Zabrze nadając imię parkowi położonemu na obszarze, który nie jest w całości własnością gminy, naruszyła przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP wprowadzającym nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa oraz art. 64 Konstytucji RP stojącym na straży prawa własności. Twierdzenia tego nie podważa pogląd NSA, na który powołał się Prezydent Miasta Zabrze w piśmie kierowanym do organu nadzoru w toku postępowania (IK-III.7021.2.272.2015.DR z dnia 07.10.2015r.), zgodnie z którym: „*Żaden przepis prawa nie zabrania nadawania nazw parkom, nie ma więc racjonalnych argumentów przemawiających za pozbawieniem gmin takiej możliwości i nie narusza to zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, skoro mieści się w granicach zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej powierzonych gminom w trybie art. 7 ustawy o samorządzie gminnym.*” Trzeba bowiem raz jeszcze podkreślić, że opisane działanie Rady Miasta będzie uprawnione wyłącznie wtedy, gdy gmina będzie właścicielem terenu, któremu nadaje nazwę, co w przedmiotowej sprawie nie ma miejsca. Słusznie bowiem - w cytowanym powyżej orzeczeniu Sąd podkreślił, że *Gmina jako właściciel parku ma prawo i obowiązek wykonywania wszelkich działań służących prawidłowemu jego funkcjonowaniu.* (I OSK 1237/07 publ. CBOSA).

Organ nadzoru zauważa również, iż przepisem § 3 uchwały Rada przewidziała jej wejście w życie po 14 dniach od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W związku z deklarowaną przez Radę wolą publikacji uchwały we wskazanym wyżej publikatorze, zdaniem organu nadzoru intencją organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego było nadanie uchwale charakteru aktu prawa miejscowego. Jednakże, aby daną uchwałą uznać za akt prawa miejscowego (akt prawny) przyjmuje się w doktrynie i w orzecznictwie NSA i SN, iż musi ona m.in.: zawierać normy abstrakcyjne (wielokrotnego zastosowania) i generalne adresowane do mieszkańców gminy i obowiązywać na obszarze całej gminy lub jej części, a podstawa do jej podjęcia musi wynikać wprost z przepisów ustawy. Ponadto musi zostać ogłoszona w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wyżej wymienionych cech, ze względu na charakter zawartych w niej przepisów oraz brak wyraźnego upoważnienia ustawowego, bezsprzecznie nie posiada podjęta przez Radę uchwała w sprawie nadanie imienia parkowi w Zabrze Kończycach.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że regulacja zawarta § 3 uchwały narusza przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wskazany przepis wymienia katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych. W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, a także nie może być zakwalifikowana do żadnej innej grupy aktów wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...).

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę, iż bez znaczenia pozostaje fakt, iż stosownie do treści punktu 9 Załącznika Nr 1 do Uchwały Nr VII/60/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 14 marca 2011r. w sprawie zasad stosowanych przy nadawaniu nazw ulicom, placom i innym obiektom miejskim na terenie miasta Zabrze – *uchwała w sprawie nadania nazwy obiektowi miejskiemu wymaga ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Podkreślić należy, iż Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach **upoważnień zawartych w ustawie**, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Uchwała Nr XIV/144/15 Rady Miasta Zabrze w sprawie nadania imienia Kardynała Augusta Hlonda parkowi w Zabrzu Kończycach nie może zostać uznana za akt powszechnie obowiązujący, gdyż taki charakter posiadają tylko akty wydane na **podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej** przez właściwy organ, które w sposób generalny i abstrakcyjny określają reguły postępowania wyznaczonej grupie adresatów, a nie jak ma to miejsce w przedmiotowym przypadku, na podstawie innej uchwały Rady Miasta Zabrze, które nie jest aktem powszechnie obowiązującym na terenie gminy, a jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego. Nie znajduje więc normatywnego uzasadnienia ogłaszanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego dowolnych innych aktów prawnych organów gmin, jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisu ustawy.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miasta Zabrze naruszyła art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 oraz art. 64 Konstytucji RP, a także art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Działanie takie musi być zatem uznane, za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- Rada Miasta Zabrze